



Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ,

*проректор Національного університету «Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів,
кандидат юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: *правопорядок; правоохоронна система; органи охорони правопорядку; контролюючі органи; конституційна реформа.*

Становлення і зміцнення державності в Україні значною мірою залежить від діяльності органів, які забезпечують суспільний правопорядок і, відповідно, належать до правоохоронної системи України.

Їх організації і діяльності приділено увагу в роботах таких українських науковців, як О. Бугаєць, Г. Бистрик, О. Джураєва, В. Кардаш, А. Кучук, М. Мельник, О. Негодченко, В. Пилипчук, Ю. Руденко, М. Туркот, російських дослідників А. Гулягіна, П. Морхата, І. Полякова, В. Пономаренкова, Ю. Степаненка, А. Тарасова та інших. Проте наукові і практичні проблеми у цій сфері досліджені не повною мірою. Особливо це стосується правової природи діяльності з охорони правопорядку та правового статусу її суб'єктів. Окремі з цих проблем, яким присвячено дану публікацію, можуть бути врегульовані в Конституції України.

На думку Ю. Шемшученка, правопорядок – це суспільний порядок, заснований на праві [1, 48]. О. Скакун зазначила про зв'язок між правопорядком і законністю, охарактеризувавши правопорядок як стан (режим) правової упорядкованості – урегульованості системи суспільних відносин, що складаються в умовах реалізації законності [2, 492]. О. Гулягін при цьому підкреслив, що забезпеченням правопорядку забезпечується і законність [3, 8]. Складовою частиною правопорядку є громадський порядок, сферу якого становлять «...відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях» [4, 639].

Принагідно слід зазначити про спірність норми ч. 1 ст. 19 чинної Конституції України. В ній вказано, що правовий порядок в Україні засновується на принципах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не перед-

бачено законодавством. Таке вкрай вузьке розуміння правопорядку не відповідає його реальному змісту. *Наведену норму доцільно перенести до розділу Конституції України, присвяченого правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина* (ймовірно, до норми, яка відповідатиме ст. 60 Основного Закону України).

У зазначених вище публікаціях правопорядок розглядається як досконала система суспільних відносин, урегульованих відповідно до правових приписів. «Характерними ознаками правопорядку, – стверджує О. Джураєва, – є додержання чинних законів, правил поведінки усіма суб'єктами правовідносин, можливість вільної реалізації наданих прав і добровільного виконання покладених обов'язків» [5, 443]. Таким чином, правопорядок сприймається як ідеальний стан суспільних відносин, чого в реальному житті не буває. Можна говорити про високий або низький рівень правопорядку, хоча в нестабільному суспільстві він вкрай низький. Це обумовлює необхідність існування державних структур, діяльність яких спрямована на те, щоб рівень правопорядку був прийнятним для суспільства.

У широкому розумінні правоохоронна функція держави становить предмет відання усіх гілок державної влади та органів, що входять до їх складу. Орган законодавчої влади здійснює нормативне регулювання цієї діяльності, Кабінет Міністрів України впроваджує в життя відповідні закони, суди розглядають спори, пов'язані із захистом прав і свобод громадян та інтересів держави. У вузькому ж, або буквальному, розумінні правоохоронна функція держави властива спеціалізованим державним структурам та їх органам, які прийнято називати правоохоронними.

З огляду на викладене варто порушити питання про співвідношення правоохоронної і правозахисної діяльності. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України «Права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Привертає увагу те, що, попри стилістичні розбіжності, перше і третє речення цієї норми по суті ідентичні. У *новому тексті Основного Закону України їх доцільно або об'єднати, або обмежитись третім реченням*. Очевидно, що жоден із органів держави, в тому числі правоохоронний, не може стояти осторонь від захисту прав і свобод людини і громадянина.

У літературі висловлено думку, що правоохоронна діяльність це частина правозахисної діяльності [6, 9]. З цим навряд чи можна погодитись, оскільки окремі напрями правоохоронної діяльності спрямовані виключно на захист інтересів держави, хоча забезпечення державних інтересів позитивно впливає і на захист прав громадян. Швидше навпаки: правозахисна діяльність є частиною правоохоронної діяльності, а здебільшого вони збігаються.

Існує чимало варіантів визначення поняття «правоохоронна діяльність». На думку Ю. Шемшученка, це «... система заходів, спрямованих на виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів держави, є засобом зміцнення законності і правопорядку, здійснюється правоохоронними та іншими державними органами» [7, 47]. У російській юридичній енциклопедії правоохоронна діяльність розглядається як «... форма здійснення функцій держави шляхом проведення владної оперативної роботи державних органів щодо охорони норм права, захист наданих учасникам правовідносин суб'єктивних прав і забезпечення покладених на них юридичних обов'язків» [8, 677]. Також є думка, що «... під правоохоронною діяльністю слід розуміти правозастосовну діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів і відповідно до встановленої у законі процедури, що полягає у розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень і обвинуваченні осіб, винних в їх вчиненні, застосуванні до правопорушників примусових заходів, а також в представництві і захисті прав та законних інтересів юридичних і фізичних осіб» [9, 102].

Ці та деякі інші визначення, особливо останнє, є не досить чіткими і, на наш погляд, не роз-

кривають специфічного характеру правоохоронної діяльності. Вважаємо, що квінтесенцією правоохоронної діяльності слід визнати *протидію злочинності* (ще донедавна вона офіційно називалася *боротьбою зі злочинністю*).

Діяльність правоохоронної системи в сучасних умовах спрямована також на протидію корупції (злочинам і адміністративним правопорушенням) та іншим правопорушенням, що тягнуть адміністративну відповідальність.

Виникають сумніви щодо точності самого терміна «правоохоронна діяльність» і похідних від нього. Його буквральним розумінням є «охорона права». Це правильно, якщо йдеться про захист суб'єктивних прав. Але навряд чи обґрунтованою в цьому контексті є «охорона права» як сукупності норм позитивного права чи охорона Конституції України як нормативного акта найвищої юридичної сили.

На наш погляд, було б слушно замінити назви: «правоохоронна діяльність» на *«діяльність щодо охорони правопорядку»*, а «правоохоронний орган» – на *«орган охорони правопорядку»* відповідно до сучасної назви Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Відтак, пропонується таке визначення:

«Орган охорони правопорядку – державний орган, який здійснює протидію злочинності і корупції, вживає заходи щодо запобігання, розкриття, припинення злочинів та адміністративних правопорушень у межах своєї компетенції, притягнення винуватців до відповідальності, здійснює досудове розслідування злочинів і провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконує інші завдання, покладені на нього законами України, захищаючи при цьому права і свободи людини та громадянина».

Нагальною є проблема удосконалення структури органів охорони правопорядку. Не можна визнати доцільним, що перелік зазначених органів, до того ж неповний, міститься не в законі, який визначає їх статус, а в ч. 1 ст. 2 чинного Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Зазначеним Законом до правоохоронних віднесені органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, військової служби правопорядку, органи, що входять до системи виконання покарань, але крім них також органи державної податкової служби, рибохорони, державної лісової охорони та інші органи, без включення їх до переліку, які здійснюють *правозастосовні чи правоохоронні функції*. Виділене словосполучення не витримує жодної крити-

ки. Адже застосування норм права здійснюється усіма державними органами, наділеними владними повноваженнями. Тоді як правоохоронну діяльність або, у нашій інтерпретації, діяльність з охорони правопорядку – лише деякі з них.

При вирішенні цього питання потрібно враховувати значення охорони правопорядку в діяльності того чи іншого органу. Наприклад, функція боротьби з браконьєрством є правоохоронною для органів з регулювання рибальства. Проте основне їх завдання – збереження рибних запасів шляхом здійснення відповідних економічних та організаційних заходів. Що стосується податкової служби, то з урахуванням сучасних підходів основне місце в її діяльності посідає не виявлення податкових правопорушень, хоча це також дуже важливо, а використання ефективних методів податкового менеджменту, встановлення партнерських відносин з платниками податків на основі надання їм сервісних послуг. Наведення таких прикладів можна було б продовжити.

Унікаючи поверхових висновків, вважаємо за потрібне проаналізувати співвідношення правоохоронних та інших функцій в діяльності державних структур, виробивши для цього спеціальну методичку. За наслідками такого аналізу до числа органів охорони правопорядку слід віднести ті з них, для яких відповідні завдання і функції є *єдиними або основними*.

Дискусія щодо віднесення судів до суб'єктів діяльності з охорони правопорядку і дотепер триває в наукових колах. Так, А. Кучук стверджує: «Невизнання того, що суд належить до правоохоронних органів – результат спрощеного розуміння правоохоронної діяльності» [10, 70]. Але, очевидно, спрощує її сам автор. Діяльність суду носить правоохоронний характер лише в найширшому розумінні, її не можна порівнювати з роботою правоохоронних органів. І не випадково голови судів не беруть участь у координаційних нарадах та інших заходах з протидії злочинності і корупції, які проводяться під егідою прокуратури.

Окремі автори вважають за можливе віднести до суб'єктів діяльності з охорони правопорядку не лише державні, а й *громадські структури* [11, 7]. Звичайно, не варто дискредитувати значення різних громадських об'єднань у зміцненні правопорядку, але на відміну від органів держави вони, як правило, не наділені владними повноваженнями. Їхня роль здебільшого полягає у виявленні правопорушень доступними їм методами та порушенні перед компетентними органами

охорони правопорядку питань про вжиття заходів реагування [12, 18].

Неабияке теоретичне і практичне значення має правильне з'ясування співвідношення між органами охорони правопорядку і *контролюючими органами*. В принципі усі органи охорони правопорядку здійснюють контрольну діяльність, наприклад, ДАІ контролює додержання правил дорожнього руху. Для такого контролю дедалі частіше використовуються технічні засоби спостереження.

Найсуттєвіші відмінності між цими органами стосуються повноважень з реагування на виявлені порушення. Якщо за фактом порушення орган охорони правопорядку, виявивши його, може провести дізнання або досудове розслідування і довести до логічного завершення, то контролюючий орган не наділений такою юрисдикцією, а може лише передати матеріали до органу охорони правопорядку. Деякі контролюючі органи, не наділені кримінально-процесуальними функціями, мають право порушувати провадження за фактами адміністративних проступків або здійснювати його в повному обсязі.

Органам охорони правопорядку притаманні такі організаційно-управлінські ознаки: належать до виконавчої гілки влади (крім прокуратури); діють на основі принципу централізації у складі відповідних систем державних органів; функціонують на основі єдиначальності; застосовують дисциплінарні статuti та інші нормативно-правові акти для забезпечення встановленого порядку несення служби; є об'єктами судового контролю і прокурорського нагляду. Посадовим особам органів охорони правопорядку властивий особливий статус, вони мають персональні звання, чини, ранги з відповідними доплатами до посадових окладів, право і обов'язок носити формений одяг при виконанні службових обов'язків, право застосовувати примусові заходи до порушників у встановленому законом порядку і з додержанням передбачених законом гарантій прав громадян, застосовувати технічні засоби припинення злочинів та інших правопорушень, затримувати правопорушників, у крайніх випадках і в порядку, передбаченому законом, застосовувати вогнепальну зброю.

До посадових осіб органів охорони правопорядку висуваються підвищені вимоги щодо стану здоров'я і психологічної витривалості, перед зарахуванням на службу здійснюється спеціальна перевірка їх добросовісності.

За радянських часів у конституції не існувало поняття «*правоохоронні органи*» або інших,

близьких до нього за змістом. У чинній Конституції України цей термін використано лише раз.

Норми, що стосуються органів охорони правопорядку, містяться у конституціях 12 країн Європи. Найповніше ці питання відображені у спеціальному розділі Конституції Австрії «Федеральні органи безпеки» (статті 78a–78d), відповідно до яких підрозділами з охорони правопорядку є збройні формування, на які покладено завдання поліцейного характеру. Згідно зі ст. 115 Конституції Австрії на рівні земель діє місцева поліція безпеки. Згідно з Конституцією Бельгії до складу Збройних Сил входить не лише армія, а й жандармерія (ст.114). У Конституції держави-міста Ватикан закріплено, що безпосередньо його губернатору підпорядковано корпус папської жандармерії, який може вимагати в інтересах безпеки допомогу Швейцарської гвардії, що від часів середньовіччя здійснює особисту охорону Папи Римського. Статтею 46a Конституції Угорщини передбачено завдання поліції, причому зроблено застереження, що Закон про поліцію і зміни до нього приймаються більшістю у 2/3 голосів членів парламенту. У Конституції Румунії закріплено, що структура поліції й розвідувальних служб затверджується *органічним* законом, що підкреслює важливість цього питання (ст. 118–3)*.

Уявляється, що певні заходи з конституювання діяльності щодо охорони правопорядку можна було б здійснити у процесі розробки нової (оновленої) Конституції України.

Згідно з ч. 2 ст. 17 Основного Закону України: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування і *правоохоронні органи держави* (Курсив мій. – Ю.П.), організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Зі змісту цієї норми, як і ст. 17 в цілому, можна зроби-

ти висновок, що вона стосується переважно зовнішньої безпеки держави, а не внутрішньої, яка має не менш важливе значення, ніж оборона країни. Відтак, її доцільно доповнити ще однією частиною, виклавши у такій редакції: «*Протидія злочинності і корупції, викриття злочинів та інших правопорушень і запобігання їм покладаються на органи охорони правопорядку, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Громадські організації і об'єднання сприяють органам охорони правопорядку у вирішенні їх завдань*».

Включення ж до Конституції України спеціального розділу, присвяченого діяльності з охорони правопорядку, напевно чи є доцільним, тим більше, що в конституціях інших європейських країн, за винятком Австрії, такі структурні елементи відсутні. Натомість варто порушити питання про розробку і прийняття спеціального закону України «*Про організацію і діяльність органів охорони правопорядку*».

Цей закон має містити загальне визначення органу охорони правопорядку, основні принципи організації та діяльності цих органів, які здебільшого мають збігатися.

До закону доцільно включити розділи, присвячені загальним питанням статусу органів охорони правопорядку та їх посадових осіб. Окремий розділ слід приділити їх особистому і соціальному захисту. Оскільки питання захисту суддів є предметом регулювання Закону України «Про судоустрій і статус суддів», то відпаде потреба в подальшому існуванні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Що ж стосується прокуратури, то питанням її правового статусу та перспектив його врегулювання в майбутній Конституції України, з урахуванням уже проведених наукових досліджень у цій сфері, доцільно присвятити самостійну публікацію.

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Правопорядок / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 2003. – Т. 5: П–С. – 736 с.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2000. – 700 с.
3. Гулягин А.Ю. Правоохранительная деятельность: основные правовые характеристики / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. – 2001. – №6. – С. 6–10.
4. Нагребельний В.П. Громадський порядок / В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
5. Джураєва О.О. Правоохоронна діяльність у забезпеченні правопорядку в сучасній державі / О.О. Джураєва // Актуальні проблеми держави і права. – Одеса, 2009. – Вип. 51. – С. 440–444.

* Тут і далі див.: Конституції государств Европы (в 3 т.). – М.: Норма, 2002 (з наступними змінами).

6. Руденко Ю.П. К вопросу о теории правоохранительной деятельности / Ю.П. Руденко // Российская юстиция. – 2010. – №7. – С. 9–10.

7. Шемшученко Ю.С. Правоохоронна діяльність / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія імені М.П.Бажана, 2003. – Т. 5: П–С. – С. 47.

8. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2008. – 688 с.

9. Ведерников Ю.А. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності / Ведерников Ю.А., Шкарупа В.К., Карпунчев В.П. // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – №2. – С. 20–27.

10. Кучук А. Поділ державної влади та правоохоронна діяльність / А. Кучук // Підприємство, господарство і право. – 2009. – №1. – С. 68–71.

11. Євдокимов В.О. Дотримання прав людини правоохоронними органами / В.О. Євдокимов // Проблеми боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – 1997. – С. 5–11.

12. Лукашевич В.Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В.Г. Лукашевич, О.В. Негодченко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1997. – №1. – С. 17–22.

Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Резюме

Висвітлено загальний правовий статус органів охорони правопорядку з урахуванням їх ролі у протидії злочинності і корупції, структурування цих органів, їх співвідношення з правозахисними, громадськими і контролюючими структурами; внесено пропозиції щодо змісту відповідних положень у майбутній Конституції України.

Юрий ПОЛЯНСКИЙ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА В АСПЕКТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

Резюме

Рассмотрены общий правовой статус органов охраны правопорядка с учетом их роли в противодействии преступности и коррупции, структуризация этих органов, их соотношение с правозащитными и контролирующими структурами; внесены предложения по содержанию соответствующих положений в будущей Конституции Украины.

Yuriy POLYANSKY

THEORETICAL ISSUES OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN TERMS OF CONSTITUTIONAL REFORM IN UKRAINE

Summary

General legal status of law enforcement bodies is studied according to their role in prevention of crime and corruption and their structure. Their cooperation with human rights NGO and supervising government bodies is analyzed. Proposals to the provisions of future Constitution of Ukraine are suggested.